
Reflexiones acerca del proyecto de Ley “para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género”¹⁶

Camila Corvalán¹⁷

En Paraguay, lograr *hacer política* es un objetivo lentamente alcanzado en la meta de la igualdad sustantiva de las mujeres. Hoy, a pesar de contar con una cuota legislativa de participación o “cuota de género”, que exige un número mínimo de mujeres en las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos para las elecciones populares¹⁸, es uno de los países con menor participación y presencia femenina en los cargos públicos¹⁹. Uno de los factores podría incidir en esta la sub-representación de las mujeres en esta esfera es la violencia política ejercida contra ellas: 8 de cada 10 mujeres políticas han pasado por alguna situación de discriminación en su militancia partidaria, y 6 de cada 10 durante el ejercicio de un cargo (Alcaraz & Mongelós, 2020).

16 Monografía presentada en el seminario “Antecedentes históricos de la política pública sobre violencia contra las mujeres” de la Especialización Estudios sobre violencia por razones de género contra las mujeres, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

17 Licenciada en Sociología por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, cursando la Especialización Estudios sobre violencia por razones de género contra las mujeres, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

18 Esta medida es adoptada desde la sanción de un nuevo Código Electoral en 1996, posterior al periodo dictatorial de Alfredo Stroessner. Establece la obligatoriedad de incluir un porcentaje no inferior al 20% de mujeres en las listas de candidatos a cargos pluripersonales, en razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

19 Solo el 16% del total de bancas parlamentarias fueron ganadas por mujeres en las últimas elecciones generales del año 2018 (ver www.ipu.org). En el periodo de gobierno 2018-2023, el Gabinete de la Presidencia está conformado por 17 ministerios, de los cuales solo cuatro están a cargo de ministras, y sólo 10,4% de las intendencias municipales del último periodo (2015-2021) estuvieron ocupadas por mujeres.

En este contexto, el proyecto de Ley “Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género” fue presentado por un grupo de senadoras en abril del 2021, y se encuentra en tratamiento en el Congreso Nacional paraguayo. Con las limitaciones que presenta el análisis de un proceso abierto, este breve ensayo busca examinar las potencialidades y limitaciones de la propuesta de ley como mecanismo de promoción de la igualdad, y reflexionar sobre los retos sociales a los que se enfrenta su aprobación.

La violencia política por razones de género, un obstáculo para la participación de creciente reconocimiento

La Convención sobre los derechos políticos de la mujer de 1953 es el primer instrumento de derecho internacional que reconoce y protege los derechos políticos de las mujeres, inaugurando un sinuoso camino hacia su conquista efectiva. Tiempo después, en 1979, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) hace un llamado de atención sobre este tema particular en su artículo 7, donde se refiere a la participación de la mujer en la toma de decisiones en la vida política y pública (Naciones Unidas, 1979). Éste último, “fue el único instrumento de derechos humanos ratificado durante la dictadura en el año 1986 [...] y constituyó una herramienta clave en la apertura democrática y en la lucha de las mujeres por la igualdad” (Zub Centeno, 2015, p. 12).

Hoy, el derecho al sufragio está prácticamente generalizado en todos los países (Naciones Unidas, 1979), sin embargo, persisten varios factores que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en la vida política y pública. Si bien pareciera que las barreras jurídicas discriminatorias han quedado atrás, los estereotipos tradicionalmente rígidos respecto al género dificultan tanto la aplicación de las medidas ya establecidas como mecanismos que garanticen la participación efectiva y relevante de las mujeres, como la adopción de nuevas medidas especiales temporales que favorezcan cambios significativos para su incorporación; y además, afectan el ejercicio de la autoridad de las mujeres si éstas resultan electas o designadas, a través de acciones desvalorizantes o de resistencia a su integración (Krook & Restrepo Sanín, 2016; Zub Centeno, 2015).

La violencia política por razones de género es una forma de obstaculizar la participación libre e igualitaria en la vida pública que suele ser ejercida como táctica disciplinante para reforzar la noción patriarcal de que el campo político es y debe ser exclusivamente de hegemonía masculina, en respeto a la idea de la *disposición de la mesa*, un código de hacer política que jerarquiza la posición de los hombres en una relación de *presídium* y audiencia (Kirkwood, 1985).

El acoso y la violencia política se manifiestan en la utilización de diversas formas de abuso (físico, psicológico, económico, simbólico, mediático, telemático), con lo cual su abordaje resulta complejo en los sistemas de justicia si éstos no son sensibles a la perspectiva de género. Reconociendo este hecho y a partir de varios antecedentes de movilización de este concepto en América del Sur ya desde el año 2000 (Krook & Restrepo Sanín, 2016), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) ha establecido el Primer Acuerdo Regional en la materia a través de la aprobación de la Declaración sobre la violencia y el Acoso Político contra las Mujeres en el año 2015, del cual Paraguay es signatario²⁰.

En Paraguay, la Ley N° 5.777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia” ofrece una definición de la violencia política²¹ y mandata sobre la promoción y la difusión de los derechos políticos y electorales de las mujeres, pero aún no existen mecanismos jurídicos específicos para sancionar a quienes la ejercen ni de reparación para quienes la sufren, lo cual alienta su impunidad. A pocos años de la promulgación de esta ley – aprobada luego del cercenamiento de la perspectiva de género que proponía el proyecto original –, y a partir de notables y bochornosas expresiones de machismo contra mujeres políticas, se ha identificado que el marco normativo vigente resulta insuficiente para hacer frente a la dimensión de las manifestaciones discriminatorias, pues éste no avanza sobre las sanciones o responsabilidades institucionales para hacer frente a estas prácticas. Aunque con una perspectiva bastante enfocada en la política formal institucional, este contexto ha resultado en el inicio de un debate público sobre la necesidad de legislar respecto a la violencia política contra las mujeres.

Siguiendo el paso de la Ley Modelo redactada por el Comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belén do Pará (MESECVI) y los avances de Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Costa Rica y Argentina, un proyecto de Ley “Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género” fue presentado al Congreso Nacional paraguayo por un grupo de siete senadoras de diversos partidos políticos²², en abril de 2021. El documento fue tratado en el pleno de la Cámara de Senadores el 29 de julio de 2021, fecha en la que fue aprobado en general. Actualmente, su tratamiento para el análisis de posibles modificaciones a artículos particulares se encuentra postergado *sine die*, con las propuestas de modificación posteriores al tratamiento de dos comisiones revisoras.

20 Además, también es firmante del Consenso de Quito, el de Santo Domingo y la Norma marco para consolidar la Democracia Paritaria.

21 La define como “la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley.”

22 El proyecto fue presentado por las senadoras Lilian Samaniego, Mirta Gusinky, Blanca Ovelar, Zulma Gómez, Hermelinda Ortega, Esperanza Martínez y Desirée Masi, en fecha 22 de abril de 2021. La propuesta no fue suscripta por una senadora del total de la Cámara.

Potencialidades y limitaciones de la propuesta de ley como mecanismo de promoción de la igualdad

En primer lugar, es de destacar la relevancia en términos simbólicos que reviste la propuesta de ley al reconocer el hecho de que las mujeres *ya están* haciendo política, como un hecho afirmativo. Aunque su participación sea resistida, es de reconocer que algunas de ellas de maneras en extremo disruptivas con la práctica política tradicional –entendida no solamente como aquella proveniente de los partidos políticos que representan el bipartidismo tradicional, sino además como aquella que responde a su misma praxis conservadora– y en una “ruptura con la tradicional división sexual de roles entre hombres y mujeres” (Bareiro, 1998), es decir, en el intento de discontinuar la prolongación de los estereotipos asignados a su género vinculados a las tareas domésticas y reproductivas. Sumado a esto, la propuesta de ley pone a la luz las manifestaciones de la discriminación estructural contra las mujeres que se expresan de manera particular en el ámbito político, y cómo éstas se diferencian a la violencia electoral en general.

Otra potencialidad tiene que ver con que el proyecto analizado fue elaborado por referentes de partidos políticos de diferentes posiciones ideológicas (Asociación Nacional Republicana, Partido Liberal Radical Auténtico, Partido Participación Ciudadana y Partido Democrático del Pueblo), en consulta con organizaciones de la sociedad civil y el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática, entre cuyas integrantes se encuentran activistas del movimiento feminista. Este es un aspecto importante pues, aunque las propuestas vinculadas a los derechos de las mujeres usualmente cuentan con apoyo de entidades de cooperación internacional, no siempre se cuenta con la participación de fuerzas sociales locales que colaboren en la contextualización efectiva de las leyes-marco regionales. La apertura en la elaboración y socialización del proyecto condujo a que la propuesta cuente con el apoyo de nucleaciones de mujeres de una pluralidad de sectores políticos y sociales.

Siguiendo la diferenciación presentada en el estudio *Las mujeres y la política en Paraguay* (Soto & Schwartzman, 2014) según la auto-definición de las mujeres políticas consultadas en relación a su posición frente al feminismo, en el caso paraguayo –con sus distancias históricas y contextuales– se observan los “polos” calificados como usualmente discordantes por Kirkwood (1985) entre las *mujeres feministas* –que se insertan en el escenario político con una clara reivindicación de género– y las “mujeres políticas” –que descartan en su posición política la enunciación feminista–. Por ello, es de destacar que la propuesta de ley analizada ilustra un momento de consenso entre dichas corrientes en miras al propósito de una *posibilidad histórico-civilizatoria de eman-*

cipación (Kirkwood, 1985, p. 65), menos visible o incluso ausente en otras iniciativas relativas al impulso de políticas de igualdad.

Respecto al contenido del proyecto de Ley, se puede resaltar que éste incluye la interseccionalidad como un principio rector y reconoce que, desde esta perspectiva que reconoce los efectos de la superposición de factores identitarios coexistentes en la persistencia de las desigualdades, hay condiciones que atraviesan la vida de las mujeres y se constituyen aspectos que acentúan las formas de violencia en el ejercicio de los derechos políticos. La aplicación de esta perspectiva se expresa en el cuerpo de la normativa, concretamente respecto a las circunstancias agravantes de los hechos plausibles de ser sancionados.

Por otro lado, la normativa propuesta muestra un abordaje amplio que considera las múltiples afectaciones en diferentes dimensiones de la vida que la violencia política acarrea, enumerando un listado de posibles manifestaciones según grado de gravedad, en el cual se contemplan variadas expresiones de violencia (acoso, violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y económica, mediática, telemática, simbólica e institucional). La violencia política por razones de género permea también a las redes familiares de las mujeres, de manera a disuadir su participación (Naciones Unidas 2014), lo cual es reconocido en la propuesta de ley. Respecto a este fenómeno, se menciona a los integrantes del grupo familiar y el entorno cercano como personas protegidas en el alcance de la normativa.

A la fecha, no existen datos oficiales que visibilicen la magnitud de la violencia política por razones de género, ni las respuestas estatales. Aunque no lo incluye de manera directa, la promulgación de esta ley podría significar una oportunidad para incluir esta expresión de la violencia en el relevamiento estadístico del Observatorio de la Mujer del Ministerio de la Mujer, y a largo plazo profundizar los conocimientos sobre las manifestaciones y las resistencias a este tipo de violencia.

Como en muchos lugares del mundo, los derechos políticos de las mujeres paraguayas -entendidos como el ejercicio del poder político en su amplia acepción- se ven desmedidamente afectados cuando se considera su involucramiento en organizaciones de la sociedad civil, comunitarias de base, movimientos sociales o gremiales. Si bien el listado mencionado anteriormente deja abierta la posibilidad de sancionar otras manifestaciones no descriptas que afecten el pleno ejercicio de los derechos políticos e incluye entre los ámbitos donde potencialmente pueden darse situaciones de violencia política a todo tipo de organizaciones de la vida pública, el enfoque se encuentra orientado a dar énfasis a los procesos electorales y a las funciones institucionales

de gobierno, con menor abordaje de las situaciones en organizaciones intermedias, lo cual puede resultar en una limitación. Por ejemplo, los apartados sobre las manifestaciones graves y gravísimas contemplan explícitamente las figuras pre-candidata, candidata y representante electa, no haciendo alusión a otras figuras enunciadas en el listado de personas protegidas, como son militantes, aspirantes y servidoras públicas designadas. La propuesta tampoco detalla las competencias en materia de prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres por razones de género en las organizaciones intermedias.

Otra limitación vinculada a la concepción eminentemente institucional del concepto de política en la norma tiene que ver con que no son abordadas situaciones de violencia que pueden enfrentar defensoras de derechos humanos por asumir posiciones esencialmente políticas en su labor, que habitualmente amenaza intereses corporativos de élites políticas hegemónicas fuera de los escenarios formales y recibe respuestas hostiles que utilizan la violencia de género como una de sus herramientas.

Por otra parte, es importante mencionar que las acciones discriminatorias como la estigmatización y el ostracismo (Naciones Unidas, 2014) –generalmente vinculadas a la suerte de “traición” a los estereotipos impuestos a las mujeres– son difícilmente mesurables, por lo cual su contemplación en los marcos normativos suele ser restringida, como lo es en este caso.

Retos sociales a los que se enfrenta su aprobación

En general, el proyecto se enfrenta a retos para su aprobación en varios niveles. En primer lugar, el sesgo de género en un contexto de solapada reticencia a una mayor representación femenina, que coloca el tratamiento del documento en un foro de decisión integrado históricamente de manera mayoritaria por hombres, con una dominante tendencia conservadora. Esto fue demostrado recientemente en el tratamiento de la ley de paridad de democrática, en el año 2018, que en un clima de agresivas presiones de grupos ultraconservadores (dentro y fuera de las cámaras parlamentarias) fue aprobada por el parlamento con modificaciones inauditas –por ejemplo, que eliminaban la composición paritaria de las listas– y fue finalmente vetada en el Poder Ejecutivo por su inconsistencia.

A pesar de que esta propuesta de la Ley “Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género” ha generado un escenario de menor polémica en comparación con el antecedente menciona-

do, las repercusiones sobre las noticias referidas a los avances en el tratamiento de la ley adoptan un enfoque fundamentalmente negativo, instalándose una narrativa que interpreta la normativa como una forma de censura que supuestamente demuestra la debilidad de las mujeres, quienes no pueden soportar el costo de exponerse a la dinámica del terreno político, es decir, a un ámbito político en extremo masculinizado donde las prácticas de dominio son aquellas vinculadas al uso de la fuerza. Por otra parte, un grupo organizaciones vinculadas a movimientos fundamentalistas ha presentado un escrito de objeciones a varios los artículos mencionados en la ley, manifestando considerar el proyecto como “inconstitucional y atentatorio contra la democracia”²³. Esta acción se encuadra en una serie de confrontaciones largamente sostenidas en contra de las políticas de igualdad, sobre todo cuando éstas incluyen un enfoque de género, y su relevancia – así como de futuras acciones – podrá ser calibrada únicamente al momento del tratamiento de la sanción.

Por otro lado, si bien la ley analizada sigue la Declaración sobre la violencia y el Acoso Político contra las Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (OEA) -que establece el impulso de la adopción de normas “(...) que permitan la adecuada sanción y reparación de los actos de acoso y violencia política (...) en los ámbitos administrativos, penal y electoral” se enfrenta al argumento de sus detractores de que el cuerpo normativo se superpone a leyes vigentes, y que incluso quebranta criterios vinculados a las garantías procesales y de los derechos electorales, amenazando la competencia del Poder Judicial en la administración de la justicia. Como es común, los sectores conservadores más moderados se valen de tecnicismos legales para no dar lugar al avance de los derechos de las mujeres. En el mismo sentido, el análisis de los artículos y su modificación puede dar lugar a la aprobación de una ley vacía de perspectiva de género, considerando que ya se han dado indicios discursivos respecto a la aceptación del acoso y la violencia política como un problema actual, pero que debe ser legislado “para todos por igual”.

El funcionamiento del sistema judicial es un reflejo de los desequilibrios de poder de la sociedad, incluidos los que perjudican a las mujeres. El acceso efectivo a la justicia sigue siendo un desafío para las mujeres, por lo cual la implementación de esta ley –si fuera efectivamente aprobada– también puede considerarse un reto. Habida cuenta de que las costumbres sostienen prácticas que prevalecen sobre las leyes, es necesario considerar que, en la interpretación de ésta tanto como de otras leyes influyen normas y actitudes en detrimento de los derechos de las mujeres y que, aunque las agresiones sean contra una mujer, estas acciones y las respuestas que reciben se dirigen

23 El documento, presentado el 24 de agosto de 2021, puede encontrarse bajo el título “Nota presentada por la Sociedad Civil Organizada” dentro del expediente electrónico de la propuesta en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>

a todas. Por ello, aunque el horizonte de una propuesta legislativa de estas características tiene relación con la restitución, no se agota en ella, pues implica también una transformación más amplia que excede sus competencias: eliminar los factores causales de la discriminación.

Queda preguntarse, ¿cómo lograr que la norma haga sentido para las personas sobre las que rige y sobre aquellas que la deben poner en práctica?, ¿cómo hacer frente a las prácticas patriarcales que impiden el goce de los derechos políticos, más allá de la ampliación de los marcos legislativos?, ¿cómo asegurar la imparcialidad y justa actuación judicial en un terreno hartamente masculinizado?, ¿cómo incentivar la autonomía de las mujeres en sus nucleaciones y el apoyo de su organización ante posibles agresiones?

El éxito que pudiera tener la Ley “Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género” en lograr una “eficacia meta-jurídica” (Bandeira & Campos de Almeida, 2015, p. 512) para provocar efectos sustanciales que impacten en los factores socioculturales que hoy limitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, es todavía incierto. Pero considerando que dichos factores son producto de un contexto histórico social, es indudable el enorme avance que constituye poder nombrar este tipo de agresiones como formas de abuso que afectan de manera particular a las mujeres cuando reproducen prejuicios y acciones discriminatorias, limitan los incentivos para el ejercicio de roles no tradicionales y obstaculizan el desarrollo de sus liderazgos. La otra contracara de las sanciones a las agresiones tiene que ver con priorizar tácticas que incentiven y protejan la participación de las mujeres, por lo cual la estrategia legislativa no debería ser una respuesta única ni primaria, y todavía queda analizar otros caminos a la par o en lugar de ella.

Referencias bibliográficas

Alcaraz, L. & Mongelós, T. (2020). *Encuesta sobre el alcance y las características de las discriminaciones de género hacia las mujeres en el ámbito político partidario*. Asunción: Fundación CIRD.

Bandeira, L. M. & Campos de Almeida, T. M. (2015). Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. *Revista Estudos Feministas*, v. 23, n. 2, 501-517. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n2p501>.

Bareiro, L. (1998). *Las recién llegadas*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Freidenberg, F. & Valle, G. (2018). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Kirkwood, J. (1985). Feministas y políticas. *Nueva Sociedad*, 78, 62-70.

Lena Krook, M. & Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia política en América latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, XXIII (1), 127-162. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60343614006>

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Naciones Unidas (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.

Soto Badaui, L. & Schvartzman, G. (2014). *Las mujeres y la política en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Zub Centeno, M. (2015) *Diagnóstico: La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres/PNUD